

Bericht zur Vorlage 5860a Planungs- und Baugesetz (PBG) (Änderung vom ...; Klimaangepasste Siedlungsentwicklung)

I. Ausgangslage

Der Einsatz für die Begrenzung des Klimawandels und dessen Auswirkungen ist ein Verfassungsauftrag des Kantons Zürich. Häufigere Extremwetterereignisse, heisse Sommer und anhaltende Trockenphasen beeinträchtigen die Menschen, die Pflanzen- und Tierwelt, den Wasserhaushalt und die Infrastrukturanlagen. Je nach Bebauungsdichte und Grünvolumen sind die Gemeinden und Planungsregionen unterschiedlich stark betroffen. Um die Attraktivität der Städte und die Akzeptanz für Aufzonungen zu erhalten, sind die Ziele der inneren Siedlungsentwicklung mit einer klimaangepassten Siedlungsweise in Einklang zu bringen. Hierzu hat der Regierungsrat eine Reihe von Erlassen gearbeitet.

Der «Klimaschutzartikel» 102a der Kantonsverfassung sieht Massnahmen im Bereich der Siedlungsentwicklung vor. Ausserdem gilt es nach Bundesrecht, bei der Siedlungsentwicklung nach innen eine angemessene Wohnqualität zu berücksichtigen (Art. 1 Abs. 2 Bst. a^{bis} Bundesgesetz über die Raumplanung [RPG, SR 700]), Wohngebiete vor schädlichen Auswirkungen zu verschonen und in Siedlungen viele Grünflächen und Bäume zu erhalten (Art. 3 Abs. 3 Bst. b und e RPG). Ferner haben die Kantone im Siedlungsgebiet für ökologischen Ausgleich zu sorgen (Art. 18b Abs. 2 Natur- und Heimatschutzgesetz [SR 451]), ein Auftrag, dem der Kanton Zürich nur ungenügend nachkommt. Die heute geltenden Bestimmungen tragen dem Bedürfnis der Gemeinden, mit raumplanerischen Massnahmen auf die Auswirkungen des Klimawandels reagieren zu können, nicht ausreichend Rechnung.

* Die Kommission für Planung und Bau besteht aus folgenden Mitgliedern: Barbara Franzen, Niederweningen (Präsidentin); Nathalie Aeschbacher, Zürich; Theres Agosti Monn, Turbenthal; Jonas Erni, Wädenswil; Barbara Grüter, Rorbas; Walter Honegger, Wald; Andrew Katumba, Zürich; Marzena Kopp, Meilen; Domenik Ledergerber, Herrliberg; Peter Schick, Zürich; Thomas Schweizer, Hedingen; Simon Vlk, Uster; Stephan Weber, Wetzikon; Wilma Willi, Stadel; Thomas Wirth, Hombrechtikon; Sekretärin: Vanessa de Vries.

2. Grundzüge der Vorlage

Die Richtplanung soll sich künftig auch auf folgende Ziele ausrichten: Vermeidung des Treibhausgasausstosses und Verringerung der nachteiligen Folgen der Klimaerwärmung. Mit einer möglichst schlanken Revision des Planungs- und Baugesetzes (PBG) sollen die Gemeinde die Instrumente erhalten, die es für eine klimaangepasste Siedlungsentwicklung braucht. Dabei handelt es sich weitgehend um Kann-Bestimmungen. Dies erlaubt es den Gemeinen, Interessenabwägungen vorzunehmen, um den Bedingungen und Bedürfnissen vor Ort gerecht zu werden.

Mit Vorlage 5860a will die Kommission das PBG mit Bestimmungen zu Bau- und Nutzweise, Anforderungen an Arealüberbauungen, Gestaltung des Gebäudeumschwungs, Baumerhalt sowie Begrünung u. a. auch von Dächern ergänzen. Konkret sollen die Gemeinden Position und Grösse von Bauten näher regeln können, sofern ein wesentliches öffentliches Interesse besteht. Damit soll insbesondere sichergestellt werden, dass die für das Lokalklima wesentlichen Kaltluftströme nicht durch Bauten unterbrochen werden. Wesentlicher Bestandteil der Vorlage ist die Reglementierung der Begrünung und insbesondere des Baumbestands, prägt beides die Siedlungsqualität doch entscheidend mit. Es sorgt für gute Luftqualität und ein angenehmes Lokalklima und fördert die Artenvielfalt. Bäume helfen ausserdem mit ihrem Wurzelwerk, Starkregenereignisse zu bewältigen. Gemeinden soll es daher erlaubt werden, den Erhalt oder Ersatz grösserer Bäume in ihrer Bau- und Zonenordnung zonen- oder gebietsweise vorzuschreiben.

Neu geregelt wird die Bestimmung über die Begrünung von Flachdächern: Die Gemeinden sollen die Begrünung für Neubauten, aber auch bei wesentlichen Veränderungen am Dach, sofern verhältnismässig, vorschreiben dürfen. Weiter sollen sie Kompensationsmassnahmen für an die Grünflächenziffer anrechenbare Flächen zulassen können, müssen dabei aber dauernd begrünte Fassadenteile als Ersatzmassnahme anerkennen. Bei Arealüberbauungen muss der ökologische Wert der Begrünung zwingend berücksichtigt werden. Auch der Umgang mit dem Gebäudeumschwung wird neu geregelt: Geeignete Teile davon sind als ökologisch wertvolle Grünflächen zu erhalten oder herzurichten, die Versiegelung ist gering zu halten. Schliesslich soll für das Fällen von Bäumen, für die eine Erhaltungspflicht besteht, neu eine baurechtliche Bewilligung notwendig werden.

Auch im Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EG ZGB, LS 230) sorgen verschiedene Änderungen für eine Stärkung der Begrünung mit Bäumen. Es geht insbesondere um die privatrechtlichen Bestimmungen, die den Pflanzabstand zu angrenzenden Grundstücken regeln. Die Abstandsmasse sollen differenziert reduziert werden, um Baumpflanzungen auf unbebauten Grundstücksflächen zu erleichtern.

3. Zusammenfassung der Beratung in der Kommission

Die Kommission für Planung und Bau nahm die Beratung der Vorlage im Oktober 2022 auf und schloss sie nach einem Legislaturwechsel und insgesamt 25 Sitzungen im Dezember 2023 ab. Die Vorlage mit ihren Kernelementen wurde an vier Sitzungen präsentiert. An einer weiteren Sitzung hörte die Kommission die Städte Wädenswil und Zürich an, welche die Vorlage des Regierungsrates als einen den Gemeinden zgedachten und ihren Bedürfnissen angepassten Werkzeugkasten würdigten. Eine grundsätzliche Herausforderung sah die Kommission in der Frage, wie sich die Ziele einer klimaangepassten Siedlungsentwicklung, die Bedürfnisse der Gemeinden und die Eigentumsrechte in Einklang bringen lassen. Die Beratung war geprägt von intensiven Diskussionen über die unterschiedliche Ausgestaltung von Einzelmassnahmen.

Dem Vorschlag des Regierungsrates, eine Unterbauungsziffer einzuführen, stellte die Kommission u. a. das ursprünglich ebenfalls in die Vernehmlassung gegebene Alternativkonzept gegenüber, wonach das Bauen im Untergrund mittels der Grünflächenziffer zu regeln sei. Angesichts der zu erwartenden Schwierigkeiten bei der Umsetzung verwarf die Kommissionsmehrheit diese wie auch weitere Varianten, da sie einer zusätzlichen Verteuerung im Bauwesen keinen Vorschub leisten wollte.

In der Frage, wie der Baumbestand im Siedlungsraum gefördert werden könnte, ging der Antrag des Regierungsrates für die Mehrheit der Kommission zu weit. Sie befand schliesslich, dass die Gemeinden nur bei Bäumen mit einem Stammumfang ab 100 cm Vorschriften zum Baumerhalt erlassen dürfen. Eine Minderheit unterstützt den Vorschlag des Regierungsrates.

Auch was die Regelung des Erhalts und der Neupflanzung von Bäumen auf privaten Grundstücken betrifft, gelangte die Kommissionsmehrheit schliesslich zu einer anderen Beurteilung als der Regierungsrat. Sie wollte Neupflanzungen erleichtern, ohne aber die Bedeutung des nachbarschaftlichen Willens zu schmälern.

Auch die Bestimmungen zur Begrünung von Flachdächern wurden vertieft diskutiert. Hier galt es insbesondere, das Interesse der Eigentümerschaft an einer selbstbestimmten Nutzung ihrer Dachfläche gegenüber

dem Interesse der Gemeinde an einer verhältnismässigen Regelung der Dachbegrünung und der ökologischen Qualität abzuwägen. Schliesslich stimmte die Kommissionsmehrheit einer Lösung zu, wonach die Gemeinden für Neubauten und bei wesentlichen baulichen Veränderungen die Begrünung von Flachdächern vorschreiben kann.

4. Erläuterungen zu den Kommissionsanträgen

4.1 Anträge zum Planungs- und Baugesetz

§ 18 Abs. 2 lit. o (Gestaltungsgrundsätze, Klimaschutz und Anpassung an Klimawandel)

Die Richtplanung ist auf Ziele und Grundsätze ausgerichtet, die im PBG umschrieben werden. Die Kommissionsmehrheit will Anpassungen an den Klimawandel sowie den Klimaschutz als Ziele festschreiben, wobei Letzterer als das Vermeiden des Ausstosses von Treibhausgasen konkretisiert wird. Eine Minderheit aus SVP und Mitte beantragt demgegenüber bloss die Verringerung des Ausstosses von Treibhausgasen als Ziel der Richtplanung.

§ 49a Abs. 4 (Regelung der Stellung und der äusseren Abmessungen von Bauten)

Die Kommissionsmehrheit erachtet es als richtig, dass in Zukunft die Stellung und die äusseren Abmessungen von Bauten gebietsweise näher geregelt werden können, sofern ein wesentliches öffentliches Interesse besteht. Damit soll insbesondere eine Möglichkeit geschaffen werden, Kaltluftströme zu erhalten, ohne dass die Konsumation der zulässigen Ausnützung verunmöglicht würde. Eine Minderheit aus GLP, SP und Grünen will die Verbesserung des Lokalklimas und den ökologischen Ausgleich ergänzend und ausdrücklich als wesentliche Interessen festhalten. Um eine Regelung der Stellung und äusseren Abmessung von Bauten zu ermöglichen, soll die Begründung eines Näherbaurechts grundsätzlich ausgeschlossen werden können. Für die Kommissionsmehrheit soll dies für Klein- und Anbauten keine Folgen haben, während eine Minderheit aus Grünen und SP eine solche Ausnahme ablehnt.

§ 71 Abs. 2 lit. c und g (Anforderungen an Arealüberbauungen)

Das PBG sieht für Arealüberbauungen erhöhte Anforderungen vor und listet auf, was insbesondere zu beachten sei. Die Kommissionsmehrheit beantragt, diesen Anforderungskatalog um den ökologischen Wert der Begrünung (lit. c.) zu ergänzen, was eine Minderheit aus FDP und SVP ablehnt. Hingegen sieht die Kommissionsmehrheit davon ab, den Katalog um das Lokalklima (lit. g.) zu erweitern, wie es eine Minderheit aus SP, GLP und Grünen beantragt.

§ 76 (Erhaltung von Bäumen)

Das geltende Recht erlaubt es den Gemeinden, die Erhaltung und den Ersatz von näher bezeichneten Baumbeständen zu regeln sowie zonen- oder gebietsweise angemessene Neupflanzungen vorzuschreiben. Um den Gemeinden diesbezüglich wirkungsvollere Instrumente in die Hand zu geben, will die Kommissionsmehrheit ihnen ermöglichen, künftig auch die Erhaltung und der Ersatz von Bäumen ab einem Stammumfang von 100 cm zonen- oder gebietsweise zu regeln. Eine Minderheit aus Grünen und GLP unterstützt hingegen den Antrag des Regierungsrates, zonen- oder gebietsweise geltende Vorschriften über die Erhaltung und den Ersatz von Bäumen jeglichen Stammumfangs zu erlauben.

§ 76a Abs. 1 und 2 (Vorschriften über die Dachbegrünung, ihren Umfang und ihre Qualität)

Neu soll die Begrünung von Flachdächern in einer eigenen Bestimmung geregelt werden. Die Kommissionsmehrheit beantragt, dass die Dachbegrünung bei Neubauten sowie bei wesentlichen Veränderungen von Flachdächern, soweit technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar, vorgeschrieben werden kann. Wie bis anhin sollen aber nicht die Gemeinden den Umfang und die Qualität der Dachbegrünung regeln. Eine Minderheit aus Grünen, SP und GLP will den Gemeinden erlauben, die Begrünung von Flachdächern zonen- oder gebietsweise vorzuschreiben und die Qualität und den Umfang der Dachbegrünung zu regeln.

Aufhebung § 283 Abs. 3 und § 238a Abs. 1 (Begrünung des Gebäudeumschwungs)

Heute kann mit der baurechtlichen Bewilligung verlangt werden, dass geeignete Teile des Gebäudeumschwungs begrünt werden. Für die Kommissionsmehrheit ist eine qualitativ wertvolle Begrünung zwingend. Anders als heute soll die Begrünung künftig nicht allein ästhetischen Erwägungen folgen, sondern ökologisch wertvoll sein. Im Unterschied zum Regierungsrat verzichtet die Kommission aber auf einen detailreichen Kriterienkatalog im Gesetz, der für die Gemeinden bei der Beurteilung der Qualität besagter Grünflächen massgebend wäre. Eine Minderheit aus SVP und FDP fordert, beim geltenden § 238 Abs. 3 PBG zu bleiben, weil Bestimmungen in diesem Bereich gewichtige Eigentumsbeschränkungen darstellten.

§ 238a Abs. 3–5 (Begrünung des Gebäudeumschwungs, Baumerhalt)

Eine Kommissionsminderheit aus SP, GLP und Grünen möchte mit Bestimmungen zur Herrichtung des Gebäudeumschwungs zum Baumerhalt beitragen. Insbesondere seien mit Vorschriften genügend Wurzelraum und ausreichend Raum für die Versickerung zu gewährleisten.

Dieser Antrag war als Alternative zur vom Regierungsrat beantragten Einführung einer Unterbauungsziffer diskutiert worden, fand aber ebenso wenig eine Mehrheit wie der Antrag, die Aufnahme von zonen- oder gebietsweisen, ergänzenden Bestimmungen in der Bau- und Zonenordnung zuzulassen.

Weiter lehnt eine Minderheit aus SVP und FDP den Antrag des Regierungsrates ab, wonach die Begrünung zu erhalten und bei Abgang zu ersetzen sei.

Änderung § 251 und neu § 256a Abs. 1 und 3 (Unterbauungsziffer)

Die Kommissionsmehrheit beantragt, keine Unterbauungsziffer in das PBG aufzunehmen. Dieses Instrument werde den lokalen Bedingungen und spezifischen Grundstücken nicht ausreichend gerecht. Demgegenüber beantragt eine Minderheit aus GLP, Grünen und Teilen der SP die Einführung einer Unterbauungsziffer. Sie möchte Gemeinden nicht einschränken, die das Pflanzen von Bäumen im Siedlungsgebiet mit einer Regelung der Unterbauungsziffer auch künftig sicherstellen wollen.

Ferner beantragt eine GLP-Minderheit, eine Erhöhung der Unterbauungsziffer zuzulassen, sofern die ausreichende Begrünung und Versickerung dank anderer Massnahmen sichergestellt werden könne.

§ 257 Abs. 4 (Grünflächenziffer, begrünte Fassadenteile)

Mit der Grünflächenziffer kann festgelegt werden, welchen Anteil an natürlicher oder bepflanzter Bodenfläche, die weder versiegelt ist noch als Abstellfläche dient, ein Grundstück aufweisen muss. Mit der PBG-Revision soll der teilweise Ersatz von anrechenbaren Grünflächen erlaubt werden. Gemäss Kommissionsantrag gelten begrünte Fassadenteile als Ersatzmassnahme, womit das Anliegen der PI Berger betreffend Grünflächenbonus (KR-Nr. 358/2018) umgesetzt ist.

§ 309 Abs. 1 lit. n–p (Bewilligungspflichten für Baumfällungen, Veränderungen der Umgebungsgestaltung sowie Veränderungen der Dachbegrünung)

Der Erhalt von Bäumen ist der Kommission ein wichtiges Anliegen, weshalb die Mehrheit den Antrag des Regierungsrates unterstützt, baurechtliche Bewilligungspflichten für das Fällen von Bäumen einzuführen, für die eine Erhaltungspflicht besteht. Eine Minderheit aus SVP und FDP lehnt dies ab und warnt vor einem wachsenden administrativen Aufwand. Diesen möchte auch die Kommissionsmehrheit nicht erhöhen, weshalb sie bei wesentlichen Veränderungen der Umgebungsgestaltung, sofern diese die Begrünung beeinträchtigen (lit. o), oder bei Veränderungen der Dachbegrünungen, die von der Bau- und Zonenordnung vorge-

schrieben sind (lit. p), auf eine baurechtliche Bewilligungspflicht verzichten kann. In beiden Fällen beantragt eine Minderheit aus GLP, SP und Grünen, den Anträgen des Regierungsrates zuzustimmen.

4.2 Anträge zum Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch

§ 170 Abs. 1 und § 171 (Grenzabstand von Bäumen, Umgang mit an Waldboden grenzenden Pflanzen)

Um das Pflanzen von Bäumen zu erleichtern, beantragt die Kommissionmehrheit eine Anpassung der Werte, mit denen der Abstand zu angrenzenden Grundstücken bestimmt wird. Zukünftig dürfen gegen den Willen des Nachbarn Waldbäume und grosse Zierbäume nicht näher als 4 m an die nachbarschaftlichen Grenzen gepflanzt werden. Für Feldobstbäume und kleinere Zierbäume soll das Abstandsmass 2 m betragen. Eine SVP-Minderheit möchte am geltenden Recht festhalten, das die Abstandsmasse anders ausdifferenziert und für bestimmte grössere Bäume 8 m und für bestimmte kleinere Bäume 4 m festlegt. Eine FDP-Minderheit möchte die Ausdifferenzierung der Abstandsmasse des geltenden Rechts beibehalten, aber die Abstände auf 4 m bzw. 2 m reduzieren.

Die erwähnte SVP-Minderheit möchte zudem am geltenden § 171 festhalten, wonach bei Sträuchern und Bäumen, die an Waldboden grenzen, die Pflicht entfällt, sie unter der Schere zu halten.

§ 173 (Klage auf Beseitigung von Sträuchern und Bäumen)

Mit seiner Vorlage will der Regierungsrat die Möglichkeit der Klage auf Beseitigung von zu nahe an der Grundstücksgrenze wachsenden Pflanzen dahingehend präzisieren, dass neben Bäumen neu auch Sträucher ausdrücklich der Verjährungsregelung unterstehen. Die Kommissionmehrheit beantragt, beim geltenden Recht zu bleiben, während eine Minderheit aus Grünen, SP und GLP den Antrag des Regierungsrates unterstützt.

§ 174 Abs. 1 und 2 (Bestandesschutz)

Die vom Regierungsrat beantragte Ausweitung des Bestandesschutzes auf den Ersatz von abgegangenen Bäumen, deren Standort erlaubterweise das Abstandsmass unterschritten hat, lehnt die Kommissionmehrheit ab. Um die Bestimmungen über die Grenzabstände zu angrenzenden Grundstücken nicht zu schwächen, beantragt sie, beim geltenden Recht zu bleiben (§ 174 Abs. 1) bzw. auf den vom Regierungsrat beantragten § 174 Abs. 2 zu verzichten. Beiden Anträgen des Regierungsrates folgen Minderheiten aus GLP, SP und Grünen.

§ 177 (*Grenzabstand von Grünhecken*)

Gemäss Vorlage des Regierungsrates soll das Pflanzen von Grünhecken mit einer Neuregelung des Grenzabstands gefördert werden. Die Kommissionsmehrheit beantragt, am geltenden Recht, das den Willen des Nachbarn grundsätzlich stärker gewichtet, festzuhalten. Eine Minderheit aus GLP, SP und Grünen folgt dem Antrag des Regierungsrates.

5. Finanzielle Auswirkungen der Kommissionsanträge

Hinsichtlich der finanziellen Auswirkungen ist auf die Vorlage und den Bericht des Regierungsrates zu verweisen.

6. Regulierungsfolgeabschätzung

Die vorgesehenen Anpassungen knüpfen an die bestehenden Instrumente im PBG und im EG ZGB an. Aufgrund der Neuregelung ist mit einem gewissen zusätzlichen administrativen Aufwand für die Planung und Ausführung von Bauvorhaben zu rechnen. Für Details hinsichtlich der Regulierungsfolgen wird auf die Vorlage und den Bericht des Regierungsrates verwiesen.

7. Chronologie

Die Kommission behandelte die Gesetzesvorlage an insgesamt 25 Sitzungen:

- 25. Oktober 2022, Präsentation Vorlage
- 1. November 2022, Präsentation Kernelement Bäume
- 15. November 2022, Präsentation Kernelement Pflanzabstände
- 6. Dezember 2022, Präsentation Kernelemente Begrünung und Kaltluft
- 17. Januar 2023, Beginn 1. Lesung
- 7. Februar 2023, Beratung
- 28. Februar 2023, Beratung
- 7. März 2023, Beratung
- 14. März 2023, Konsultative Abstimmung
- 28. März 2023, Beratung Vorschläge GGD
- 11. April 2023, Anhörung der Städte Zürich und Wädenswil
- 18. April 2023, Beratung
- 5. Mai 2023, Beratung
- 23. Mai 2023, Beratung
- 6. Juni 2023, Beratung
- 20. Juni 2023, Beratung
- 27. Juni 2023, Konsultative Abstimmung
- 4. Juli 2023, Beratung

- 11. Juli 2023, Beratung
- 12. September 2023, Beratung
- 26. September 2023, Beratung
- 3. Oktober 2023, Beratung
- 31. Oktober 2023, Beratung
- 21. November 2023, Abschluss der Beratung
- 5. Dezember 2023, 2. Lesung und Schlussabstimmung

8. Antrag der Kommission

Die Kommission für Planung und Bau beantragt dem Kantonsrat einstimmig, auf die Vorlage einzutreten und diese im Sinne der Kommissionmehrheit zu verabschieden.

Zürich, 5. Dezember 2023

Im Namen der Kommission

Die Präsidentin:	Die Sekretärin:
Barbara Franzen	Vanessa De Vries